

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

PL 189

90101 OULU

Asia Ppky Selänteen lausunto Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön diaarinumero 20226/03.04.04.04.10/2020

Lausunto Ulla Pietilä on tehnyt kunnallisvalituksen Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen yhtymävaltuuston päätöksestä 12.11.2020 § 19. Pietilä vaatii valituksessaan päätöksen kumoamista, koska se on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se on muuten lainvastainen.

Yhtymävaltuuston päätöksestä saa tehdä valituksen sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Pietilä mainitsee valitusperusteissaan, että yhtymävaltuusto on osana palvelurakenneuudistusta päättänyt muuttaa Reisjärven 12-paikkaisen arviointiyksikön akuuttivuodeosaston ja arviointiyksikön yhdistelmäksi ja että Reisjärven arviointiyksikön kohdalla aloitetaan yhteistoimintamenettely.

Edellä mainittu asia on esitetty valituksessa virheellisesti. Yhtymävaltuusto on päättänyt 12.11.2020 § 19 (liite 1) päätöksessään kohdassa 5 seuraavasti: *Reisjärven arviointiyksikön toiminnan muuttamisesta 12 paikkaiseksi hybridiosastoksi käydään yt-neuvottelut. Tämän jälkeen yhtymävaltuusto päättää sen toiminnan muuttamisesta.* Päätös valtuustossa on tehty ennen YT-lain mukaisia neuvotteluja. Yt-lain mukaiset neuvottelut tulisi käydä ensin ennen päätöksentekoa.

Valitusperusteissa on esitetty, että yhtymävaltuuston päätöksentekoon osallistui yhtymävaltuutettu Teuvo Nyman, jonka tytär työskentelee Reisjärven arviointiyksikössä. Valittaja esittää valituksessaan, että Teuvo Nyman on ollut esteellinen osallistumaan ko. asian käsittelyyn ja päätöksentekoon ja päätös on syntynyt siten virheellisessä järjestyksessä.

Valtuutettu on kuntalain 97.1 §:n mukaan esteellinen käsittelemään valtuustossa asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2-3 momentissa tarkoitettua läheistään.

Henkilökohtaisesti-kriteeriä on tulkittu oikeuskäytännössä suhteellisen suppeasti siten, että yleensä esteellisyyden syntyminen asiassa edellyttää sitä, että asialla on tai voi olla

välittömiä ja henkilökohtaisesti juuri valtuutettuun tai hänen läheiseensä tai ainakin rajattuun henkilöryhmään, johon he kuuluvat, kohdistuvia vaikutuksia.

Se, koskeeko asia valtuutettua tai hänen läheistään henkilökohtaisesti, on ratkaistava kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon ottaen. Yleensä voidaan edellyttää, että asialla on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan. Rajanveto on ongelmallista silloin, kun asia koskee laajaa henkilöryhmää tai on osa suurempaa kokonaisuutta.

Kyseessä olevassa tapauksessa on ollut kysymys alun perin koko kuntayhtymän henkilökuntaa koskevasta muutoksesta. Yhtymähallitus päätti 26.8.2020 § 107 käynnistää taloudellisista ja tuotannollisista syistä johtuen koko kuntayhtymää koskevat yhteistoimintaneuvottelut (liite 2).

Palvelurakenneuudistusta suunniteltaessa on haettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämistä ja parempaa valmiutta toteuttaa sote-uudistus. Lisäksi yhteinen tahtotila on ollut saavuttaa muutoksella säästöjä kaikille jäsenkunnille. Palvelurakenneuudistusta on valmisteltu hallituksen toimesta kattavasti ja huolellisesti. Valtuustossa tehty päätös poikkesi merkittävästi hallituksen valmistelemasta päätöksestä niin taloudellisesti kuin toiminnallisesti. Lisäksi päätös on syntynyt Reisjärven kunnan tahdon vastaisena, sillä kunnan edustaja on jättänyt noudattamatta hänelle kirjallisesti annetun omistajaohjauksen, jonka kunta on antanut edustajilleen PPKY Selänteen valtuustossa. Tästä johtuen valtuuston tekemä päätös tulee nostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia Reisjärven ja Pyhäjärven osalta ja laskee niitä vain Haapajärven osalta. Kunnan tahdon vastaisen päätöksen vaikutus kustannuksiin on Reisjärven kunnan kannalta dramaattinen ja se asettaa kunnan olemassaolon kyseenalaiseksi sillä talouden tasapainoa on lähes mahdoton saavuttaa tehdyn päätöksen myötä.

Yhtenä tavoitteena oli saada paremmilla ja tehokkaammin hoidetuilla palveluilla säästöjä ennen hyvinvointialueiden muodostamista. Näin saavutetut säästöt nostaisivat tulevaisuudessa kunnan valtionosuutta. Tämän päätöksen myötä valtionosuuden korotusta ei voida saavuttaa.

Yhtymähallitus esitti 29.10.2020 § 139 yhtymävaltuustolle palvelurakenneuudistusta. Yhtymähallituksen esitys tulee esille liitteestä 1. Yhtymähallituksen esityksen kohta 3 kuuluu: *Kuntayhtymän arviointipaikat keskitetään Reisjärven 12 paikkaiseen arviointiyksikköön. Muutos aloitetaan 1.1.2021 alkaen. Haapajärven arviointiyksikön toiminta päättyy 31.5.2021 mennessä. Pyhäjärven arviointia tarvitsevat asiakkaat ohjataan Reisjärven arviointiyksikköön 1.1.2021 alkaen.*

Yhtymävaltuuston 12.11.2020 § 19 päätöksen liitteinä oli selvitys esityksen henkilöstövaikutuksista (liite 3). Liitteessä on arvioitu hallituksen esityksen henkilöstövaikutuksia. Selvityksestä voidaan todeta, että yhtymähallituksen esittämä muutos ei olisi tuonut henkilöstövaikutuksia Reisjärven arviointiyksikköön. Tämä tulee ilmi myös Perlaconin laatimasta ennakkovaikutusten arvioinnista (liite 4) sivulta 10. EVA-asiakirja oli myös yhtymävaltuuston päätöksen liitteenä.

Kuntayhtymän yhteistyötoimikunta päätti aloittaa yhteistoimintaneuvottelut 30.11.2020 § 49 (liite 5) Reisjärven 12 paikkaisen arviointiyksikön toiminnan muuttamisesta 12 paikkaiseksi hybridiosastoksi. Hybridiosasto tarkoittaa osastoa, jossa on sekä arviointi- että akuuttihoitopaikkoja. Työnantajan kutsussa yhteistoimintalain mukaiseen yhteistoimintamenettelyyn (liite 6) mainitaan, että *nyt käytävissä yt-neuvotteluissa käsitellään yhtymävaltuuston päätöksen kohtaa viisi (5). Tämä voi edellyttää henkilöstön lisäämistä Reisjärvellä.* Lisäksi vielä saman liitteen kohdassa Henkilöstövaikutukset mainitaan: *Reisjärven arviointiyksikön kahden paikan muuttaminen vuodeosastopaikoiksi voi merkitä työntekijälisäystä.* Yt-neuvottelut asiasta päätettiin yhteistyötoimikunnassa 9.12.2020 § 57 (liite 7). Yhteistoimintaneuvotteluista tehdystä pöytäkirjasta tulee myös ilmi, että työnantaja katsoo, että henkilöstölisäystä on tehtävä, mikäli Reisjärvelle ko. muutos tehdään (liite 8).

Valtuuston päätöksenteon jälkeen käydyissä YT-neuvotteluissa valtuuston päätöksenesityksen vaikutuksia Reisjärven osalta on arvioitu YT-prosessissa, jonka yhteydessä on järjestetty lääkärin kuuleminen. Kuulemisen yhteydessä lääkärin yksimielinen huoli on noussut mm. potilasturvallisuudesta ja hoidon jatkuvuudesta tilanteesta, jossa Reisjärvellä ei ole pysyvää lääkärin työpanosta ja vuodenosaston koko on kaksi paikkaa. Myös tämän asian osalta voidaan todeta, että valtuustossa tehty päätös on valmisteltu siten, että siinä ei ole huomioitu asioita riittävän kattavasti.

Se, että yhtymävaltuutettu Teuvo Nymanin tytär työskentelee Reisjärven arviointiyksikössä, on riidatonta. Yhtymävaltuuston päätöksessä on ollut Reisjärven arviointiyksikön muuttaminen. Tämä mahdollinen muutos koskisi nykyisen 12 paikkaisen arviointiyksikön 2 arviointipaikan muuttamista akuuttihoitopaikoiksi. Lopputuloksena olisi 12 paikkainen hybridiosasto, jossa olisi 10 arviointipaikkaa ja 2 akuuttihoitopaikkaa. Muutetulla päätöksellä on vaikutusta Reisjärven nykyisen arviointiyksikön toimintaan. Hallinto-oikeuden tulee arvioida Teuvo Nymanin osallisuus päätöksenteossa esteellisyyden kannalta. Päätöksenteossa Hallinto-oikeuden tulee huomioida, että päätös valtuustossa tapahtui yhden äänen enemmistöllä. Joten Teuvo Nymanin ääni oli ratkaiseva ja sillä oli päätöksenteon kannalta ratkaiseva merkitys.

Valituksessa esitetään myös, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska sitä ei ole perusteltu millään tavalla. Valittaja nostaa esiin hallintolain 45 §:n mainitsemien perusteluvollisuuden.

Hallintolain 45 §: perusteluvollisuus koskee viranomaisen hallintopäätöksiä. Yhtymävaltuuston tekemä päätös on syntynyt yhtymähallituksen perinpohjaisen valmistelun jälkeen hallituksen esityksestä poikkeavasti. Valtuustossa päätös tapahtui käytännössä ilman riittävää valmistelua.

Myös asian selvittäminen ja valmistelu ovat valittajan mielestä ko. päätöksen osalta puutteellisia.

Kuntalain 95 §:n mukaan yhtymävaltuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja joka on valmisteltu 93 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Valtuustoasioiden valmistelu on keskitetty yhtymähallitukselle. Laissa ei ole säädetty, mitä valtuustoasioiden valmisteluun kuuluu. Hallintosäännössä on yleensä määräykset kokouskutsun mukana lähetettävästä esityslistasta ja sen sisällöstä. Tulkinnanvaraista on, milloin sisällöltään riittämätön valmistelu voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Aikaisemmassa kappaleessa selvitettiin miksi tässä päätöksessä valmistelu oli puutteellista.

Yhtymävaltuuston puheenjohtaja kutsui yhtymävaltuuston jäsenet iltakouluun 4.11.2020 Haapajärven valtuustosaliin. Tilaisuutta varten kuntayhtymän viranhaltijajohtoa pyydettiin valmistelevaan säästölaskelma (liite 9). Kuntalain 93 §:n mukaan yhtymähallituksen on valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat. Valmistelupakolla pyritään varmistamaan, että valtuutetuilla on riittävästi tietoa päätettävästä asiasta, sen ratkaisuvaihtoehtoista ja päätöksen seurauksista. Yhtymävaltuuston iltakoulussa 4.11.2020 valtuutetuille esiteltiin ns. Haapajärven malli kustannusvaikutuksineen sekä yhtymähallituksen esitys kustannusvaikutuksineen (liitteenä 10 muistio tilaisuudesta). Iltakoulussa ei löydetty yhteistä ratkaisua, koska Haapajärven mallin mukaiset laskelmat olivat epätarkkoja eikä säästöjä olisi saavutettu riittävästi.

Yhtymävaltuuston kokouksessa 12.11.2020 tarkat taloudelliset laskelmat eivät tulleet muutos esityksen osalta riittävän tarkasti esille. Tuolloin eri valtuutetut esittivät omia laskelmiaan, jotka poikkesivat huomattavasti toisistaan. Palvelurakenneuudistuksen valmistelu aloitettiin jo kesäkuussa 2019, jolloin asetettiin ensimmäinen tasapainotustyöryhmä, jonka tulosta ei hyväksytty. Asian valmistelua jatkettiin 27.2.2020, jolloin yhtymähallitus päätti perustaa palvelurakennetyöryhmän ja työryhmän rinnalle ulkopuolisen konsultin selvittämään palvelurakenneuudistuksen tarpeellisuutta ja toteuttamistapaa (yhtymähallituksen päätös liitteenä 11). Valtuuston päätös ei ollut valmistelun mukainen ja oli siten lainvastainen.

Valituksessa tuodaan esille myös, että Reisjärven kuntaa ei ole kuultu hallintolain 34 §:n edellyttämällä tavalla ennen päätöksentekoa.

Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen perussopimuksen mukaan kuntayhtymän ylin päättävä elin on yhtymävaltuusto. Kuntayhtymän yhtymähallitus valmistelee asiat yhtymävaltuustolle kuntalain 93 §:n mukaisesti. Tätä valmisteluprosessia on kuvattu edellä tässä lausunnossa. Yhtymähallituksessa ja yhtymävaltuustossa on perussopimuksen sovitun mukaisesti paikkoja jäsenkuntien edustajille. Jäsenkuntien kanta tulee esille heidän edustajiensa myötä toimielimen kokouksessa. Yhtymähallitus on huomionnut Reisjärven kunnan kannan esityksessään valtuustolle. Valtuusto muutti päätöstä vastoin Reisjärven kunnan kantaa. Reisjärven kunnanhallituksen antama omistajaohjaus taloudellisten säästöjen saavuttamiseksi palvelurakennemuutoksen avulla ei toteudu valtuuston tekemällä päätöksellä.

Valtuuston päätöksestä on jätetty kahdeksan valtuutetun eriävä mielipide, eli päätös ei ollut yksimielinen.

Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen yhtymähallitus pyytää kohteliaimmin Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelta, että se hyväksyy Ulla Pietilän tekemän kunnallisvalituksen, koska yhtymävaltuuston päätös 12.11.2020 § 19 on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

- Liitteet:
1. yhtymävaltuuston päätös 12.11.2020 § 19
 2. yhtymähallituksen päätös 26.8.2020 § 107
 3. selvitys henkilöstövaikutuksista
 4. Perlaconin laatima EVA
 5. yhteistyötoimikunnan päätös 30.11.2020 § 49
 6. kutsu yhteistoimintalain mukaiseen yhteistoimintamenettelyyn
 7. yhteistyötoimikunnan päätös 9.12.2020 § 57
 8. yt-neuvottelujen pöytäkirja
 9. säästölaskelma yhtymävaltuuston iltakouluun
 10. muistio 4.11.2020 yhtymävaltuuston iltakoulusta
 11. yhtymähallituksen päätös 27.2.2020 § 35
 12. Yhteistyötoimikunnan 9.12.2020 lääkärien lausuma
 13. Reisjärven kunnan omistajaohjaus edustajilleen

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pyytää liittämään asiakirjoihin valituksenalaisen päätöksen perusteina olevat asiakirjat. Ne ovat seuraavat:

- A. EVA (ennakkovaikutusten arviointi) konsultin tekemästä palvelurakennemuutosesityksestä
- B. Haapajärven vanhus- ja vammaisneuvoston lausunto
- C. Palvelurakennemuutosesityksen kustannusvaikutukset kunnittain
- D. Pyhäjärven neuvostojen yhteislausunto
- E. Selvitys esityksen henkilöstövaikutuksista
- F. Täydennykset Pyhäjärven vaikuttamistoimielinten lausuntoon

